联 合 国 CCPR/C/134/D/2737/2016

公民及政治权利
国际公约

Distr.: General
13 May 2022
Chinese
Original: English

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第四款通过的关于第 2737/2016 号来文的意见* **

来文提交人：	Viktor Parfenenka (由律师 Oleg Ageev 代理)
据称受害人：	提交人
缔约国：	白俄罗斯
来文日期：	2015 年 10 月 15 日(首次提交)
参考文件：	根据委员会议事规则第 92 条作出的决定，已于 2016 年 2 月 23 日转交缔约国(未以文件形式印发)
意见通过日期：	2022 年 3 月 15 日
事由：	拒绝为外国大众媒体记者提供认证
程序性问题：	用尽国内补救办法
实质性问题：	表达自由
《公约》条款：	第十九第二款，单独解读以及与第二条第三款一并解读
《任择议定书》条款：	第二条和第五条第二款(丑)项

1. 来文提交人是 Viktor Parfenenka，系白俄罗斯国民，1966 年出生。提交人声称，缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条第二款(单独解读以及与第二条第三款一并解读)享有的权利。《任择议定书》于 1992 年 12 月 30 日对白俄罗斯生效。提交人由律师 Oleg Ageev 代理。

* 委员会第一百三十四届会议(2022 年 2 月 28 日至 3 月 25 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查：塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法阿·阿什拉芙·穆拉哈姆·巴西姆、亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马哈古卜·哈伊巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科鲍娅·查姆贾·帕查、埃莱娜·提格乎德加、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖和根提安·齐伯利。

请回收

提交人陈述的事实

2.1 提交人是 Bialoruskie Radio Racja 广播电台驻外通讯员，该电台在波兰比亚韦斯托克注册。他通过 Bialoruskie Radio Racja 电台的网站在互联网上发表自己的新闻作品。[1] 他多次提出要求，但仍未能在白俄罗斯获得外国媒体记者认证。2014 年 3 月，他再次向白俄罗斯外交部申请电台驻外通讯员认证，以便在白俄罗斯领土上从事本职工作。2014 年 5 月 13 日，外交部负责外国大众媒体记者认证的委员会拒绝了他的请求，这一决定的依据是 2008 年 12 月 25 日的外国媒体记者认证程序条例，根据条例，外国媒体记者如果以往曾代表外国媒体机构在白俄罗斯从事新闻活动但未经外交部事先认证，则不应给予认证。该委员会的决定称，提交人在广播电台网站上发表新闻作品的行为违反了 2008 年 7 月 17 日《大众媒体法》第 35 条第 4 款以及外国媒体记者在白俄罗斯认证程序条例第 9 和第 10(4)款。[2]

2.2 2014 年 5 月 26 日，提交人对外交部的决定提出上诉，外交部于 2014 年 6 月 19 日作出答复并拒绝审查他的申诉。2014 年 7 月 10 日，提交人就外交部的行动向部长会议提出上诉。部长会议没有审查申诉的实质问题，并于 2014 年 7 月 12 日将申诉发回外交部。2014 年 7 月 23 日，外交部根据本部 2014 年 6 月 19 日的决定驳回了提交人的上诉。2014 年 7 月某日，提交人再次试图获得外交部认证。2014 年 9 月 11 日，他的请求被驳回。

2.3 2014 年 11 月 5 日，提交人就不予认证一事向明斯克市列宁区法院提出申诉。除其他外，他申诉的依据是一项宪法条款，该条款保障公民有权获得、保存和传播关于国家机构活动的全面、可靠和及时的信息(白俄罗斯《宪法》第 34 条第 1 款)。根据《宪法》第 34 条第 3 款，只有在为了保护公民的荣誉和个人尊严、个人生活和家庭生活以及充分实现公民权利的情况下，才能依法限制获取信息。此外，《大众媒体法》第 35 条规定了国家机构记者的认证程序，其中不含任何限制记者获取信息的理由。提交人主张，拒绝给予他认证侵犯了他获得信息的宪法权利，也违反了国内法。

2.4 2014 年 11 月 14 日，明斯克市列宁区法院作出裁决，拒绝审理此案，理由是提交人无权要求司法审查，因为他的申诉不属于该法院的管辖范围。

2.5 2014 年 12 月，提交人就区法院拒绝审理此案的裁决向明斯克市法院提出了撤销原判的个人申诉。提交人称，驳回他的认证申请侵犯了他的表达自由，法院拒绝针对外交部进行民事立案侵犯了他获得有效补救的权利。2015 年 1 月 15 日，市法院驳回了提交人的上诉，维持下级法院的裁决。

2.6 2015 年 3 月，提交人根据监督复审程序向市法院提出上诉，上诉于 2015 年 4 月 2 日被驳回。某日，提交人依照监督复审程序向最高法院提出上诉，但上诉于 2015 年 5 月 29 日被驳回。提交人认为，他已用尽一切可用和有效的国内补救办法。

[1] www.racyja.com.

[2] 非官方译文：《条例》第 9 款规定，没有记者证的外国大众媒体记者不能进行新闻活动。第 10(4)款规定，外国大众媒体机构记者如果以往曾在白俄罗斯境内从事新闻活动但未经外交部认证或没有记者证，则不予认证。

申诉

3.1 提交人称，白俄罗斯侵犯了他根据《公约》第十九条第二款(单独解读以及与第二条第三款一并解读)享有的权利。

3.2 提交人声称，外交部不予认证构成不准许他获取信息以及行使获取和传播信息的权利，事实上是禁止他从事记者的本职工作。他还认为，当局没有以保护他人的权利或名誉，或者保护国家安全、公共秩序、卫生或风化为依据，说明不予认证的理由。因此他主张，不予认证的做法侵犯了他根据《公约》第十九条享有的权利。外交部和法院拒绝审理他的申诉，也没有为他指出另一补救渠道，因此缔约国还违反了《公约》第十九条(与第二条第三款一并解读)之下的义务。

3.3 提交人请委员会建议缔约国向他提供有效补救，包括对他的认证申请进行独立审查，并使《大众媒体法》的规定[3] 和 2008 年 12 月 25 日外国媒体记者认证程序条例符合该国根据《公约》承担的国际义务，以避免今后发生类似的侵犯行为。

缔约国关于可否受理的意见

4. 缔约国在 2016 年 4 月 27 日的普通照会中提交了关于可否受理的意见，其中称，提交人的来文不可受理，因为没有用尽可用的国内补救办法。缔约国特别指出，提交人向委员会提交来文之时，尚未向“掌管部长会议下属公共机关的监督机构”提出申诉，也没有根据监督复审程序向总检察长提出申诉。缔约国的结论是，根据《公约任择议定书》第二条，提交人的来文不应被视为可受理。

提交人对缔约国意见的评论

5. 2016 年 6 月 13 日，提交人就缔约国的意见作出评论。他指出，通过监督进行审查并非有效补救。他进一步澄清，就拒绝认证外国大众媒体记者或外国通讯员的情况而言，白俄罗斯立法没有规定专门适用于检察长的机制。提交人称，所有可用的有效补救办法都已用尽，就外交部拒绝认证外国大众媒体记者的情况而言，再无其他法律保护机制。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

6.1 在审议来文所载的任何请求之前，委员会必须根据其议事规则第 97 条，决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。

6.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求，委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

6.3 委员会注意到，提交人声称，缔约国侵犯了他根据《公约》第十九条第二款(单独解读以及与第二条第三款一并解读)享有的权利。委员会注意到，缔约国以《任择议定书》第五条第二款(丑)项之下的未用尽国内补救办法为由，对来文的可受理性提出质疑，因为提交人没有向“掌管部长会议下属公共机关的监督机构”提出申诉，也没有要求总检察长办公室根据监督复审程序审议他的案件。对此，

[3] 《大众媒体法》第 35 条第 4 款禁止外国大众媒体在未经认证的情况下开展新闻活动。

委员会注意到，提交人就外交部的行动向部长会议提出了上诉，但没有效果。委员会还注意到，无论如何，缔约国并未说明它所指的是哪些监督机构，这些机构是否独立于行政部门，是否曾解决外国大众媒体记者的类似案件。委员会还回顾，《任择议定书》第五条第二款(丑)项提及所有“可以运用的国内补救办法”，首先指的是司法救济。[4] 委员会还回顾，根据委员会的判例，向检察官办公室提出关于复审已生效之法院裁决的监督复审请求(需经检察官自由裁量)并不构成《任择议定书》第五条第二款(丑)项所规定的必须用尽的补救办法。[5] 因此，委员会认为，《任择议定书》第五条第二款(丑)项不妨碍它审查本来文。

6.4 委员会认为，就可否受理而言，提交人根据《公约》第十九条第二款(单独解读以及与第二条第三款一并解读)提出的关于限制他的表达自由的申诉佐证充分，因此宣布这些申诉可予受理，并着手审查实质问题。

审议实质问题

7.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称，他的表达自由权受到了限制，这违反了《公约》第十九条第二款，因为外交部拒绝为他提供外国媒体机构记者认证，这实际上是禁止他从事记者的职业。

7.3 委员会要处理的问题是，不给予提交人外国媒体机构记者认证是否构成侵犯他根据《公约》第十九条享有的权利，即寻求、接受及传播信息的权利。

7.4 委员会回顾，首先，表达自由权并非绝对，这项权利的享有可能受到限制。然而，根据《公约》第十九条第三款，此种限制以经法律规定，且为下列各项所必要者为限：(a) 尊重他人权利或名誉；或(b) 保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化。在这方面，委员会重申，表达自由权在任何民主社会中都是至关重要的，缔约国对行使《公约》第十九条第二款所保护的权利施加的任何限制都必须符合必要性和相称性的严格标准。[6] 委员会回顾，缔约国必须以具体和个体化的方式证明所采取的具体行动为是必要和相称的。[7] 关于记者认证制度，委员会回顾，为让记者优先准入某些地点和/或活动而有此必要时，才可实行这种制度。适用这类制度时，应采取不歧视并且符合《公约》第十九条和其他条款的方式，以客观标准为依据，同时考虑到新闻报道是广大行为体共有的一项职能。[8] 认证的相关标准应具体、公平、合理，标准的适用应透明。[9]

[4] RT.诉法国，第 262/1987 号来文，第 7.4 段；Schmidl 诉捷克共和国(CCPR/C/92/D/1515/2006)，第 6.2 段；以及 Staderini 和 De Lucia 诉意大利(CCPR/C/127/D/2656/2015)，第 8.3 段。

[5] Alekseev 诉俄罗斯联邦(CCPR/C/109/D/1873/2009)，第 8.4 段；Koktish 诉白俄罗斯(CCPR/C/111/D/1985/2010)，第 7.3 段。

[6] Velichkin 诉白俄罗斯(CCPR/C/85/D/1022/2001)，第 7.3 段；Koktish 诉白俄罗斯，第 8.3 段。

[7] Shin 诉大韩民国，第 926/2000 号来文，第 7.3 段。Koktish 诉白俄罗斯，第 8.3 段。另见人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 35 段。

[8] 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 44 段。

[9] Gauthier 诉加拿大(CCPR/C/65/D/663/1995)，第 13.6 段；Koktish 诉白俄罗斯，第 8.3 段。

7.5 委员会必须考虑这些理由是否足够确切以证明不予提交人认证是合理做法，是否符合法律规定，就《公约》第十九条第三款(子)和(丑)项所列理由而言是否必要和相称。委员会注意到，提交人解释称，《大众媒体法》第 35 条第 4 款禁止外国大众媒体未经认证而开展新闻活动，外国大众媒体记者在白俄罗斯认证程序条例第 9 款和第 10(4)款规定，曾在未经外交部认可或无记者证的情况下代表外国大众媒体在白俄罗斯境内开展新闻活动的外国媒体记者不得予以认证。因此，对他实行的限制看似是法律规定的。但是委员会回顾，应由缔约国证明对表达自由施加的任何限制有法律依据。[10] 就《公约》第十九条第三款而言，一项规范必须表述足够准确，使个人能够据此规范自己的行为。[11] 法律不得赋予负责限制言论自由的人以不受约束的酌处权，而是必须向负责限制言论自由的人提供充分指导，使他们能够确定限制第十九条所保护之权利的依据。[12]

7.6 在本案中，缔约国没有就本来文的实质问题提出意见，也没有试图根据法律的适用说明不予认证的理由，或是指出上述哪一个目的可以证明裁决的合理性，或者说明在本案情况下不予认证是否必要或相称。缔约国没有提供任何资料说明不给予提交人认证的法律依据，或是说明不予认证的必要性或相称性，因此委员会的结论是，就《公约》第十九条第三款而言，缔约国未能说明，为尊重他人权利或名誉，为保障国家安全或公共秩序、或公共卫生或风化，不予认证是必需和相称的。因此，委员会认为，不给予提交人认证违反了《公约》第十九条第二款。

7.7 委员会还注意到，国家法院拒绝审查提交人关于不予认证的申诉，理由是此类申诉不属于法院的管辖范围。在这方面，委员会注意到，就《公约》第十九条所列之目的而言，缔约国没有提供诉诸法院或其他机关以认定将提交人排除之合法性或必要性的渠道。委员会回顾，根据《公约》第二条第三款，缔约国承诺，确保任何人所享权利如遭受侵害均获有效之救济，确保此种救济声请人之救济权利由主管当局裁决。因此，只要《公约》承认的权利因国家人员的行动而受到影响，必须有国家制定的程序，让权利受到影响的人能够向主管机构申诉称自己的权利受到了侵犯。[13]

7.8 鉴于上述，在缔约国对本来文的实质问题没有提供任何资料的情况下，委员会得出结论认为，提交人根据《公约》第二条第三款(与第十九条第二款一并解读)享有的权利受到了侵犯。

8. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示缔约国侵犯了提交人根据《公约》第十九条第二款(单独解读以及与第二条第三款一并解读)享有的权利。

9. 根据《公约》第二条第三款(子)项，缔约国有义务给予提交人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此，除其他外，缔约国有义务向提交人提供充分赔偿，并在充分尊重提交人根据第十九条第二款享有的权利的情况下，对提交人的认证申请进行独立审查。缔约国还有义务采取一切必要步骤，防止今后发生类似的侵权行为。为此，缔约国应审查本国立法，特别是《大众媒体法》和 2008 年 12 月 25 日外国媒体记者认证程序条例。

[10] 例如，见 Korneenko 诉白俄罗斯(CCPR/C/95/D/1553/2007)，第 8.3 段。

[11] 第 34 号一般性意见(2011 年)，第 25 段。

[12] 同上。

[13] 例如，见 Gauthier 诉加拿大，第 13.7 段；Koktish 诉白俄罗斯，第 8.6 段。

10. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况，而且根据《公约》第二条，缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利，并承诺如违约行为经确定成立，即予以有效补救。鉴此，委员会希望缔约国在 180 天内提供资料，说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外，还请缔约国公布本意见，并以缔约国的官方语言广泛传播。